

# Mindestlohn umsetzen Kontrollen stärken

DGB Bundesvorstand | Abteilung Arbeitsmarktpolitik | Januar 2015



## Inhalt

Vorwort .....	2
Einleitung .....	2
Arbeitszeiterfassung notwendig .....	3
Neue Löcher im Kontrollsystem durch Verordnungen .....	3
Überwachung des Arbeitsmarktes ist komplex .....	5
Verbesserung der Kontrollen .....	5
DGB-Forderungen:	
Überwachung des Arbeitsmarktes verbessern .....	6
1. Ausreichend Personal bei Zoll und FKS .....	6
2. Zentrale Meldestellen schaffen .....	6
3. Zusammenarbeit der Behörden verbessern .....	7
4. Bei Kontrollen der Sozialversicherungsbeiträge prüfen, ob Mindestlöhne gezahlt werden .....	7
5. Zeiterfassung .....	7
6. Scheinselbständigkeit erschweren .....	7
7. Gewerbeämter müssen Anmeldung von Selbstständigen prüfen .....	8

## Vorwort

Der Mindestlohn ist Gesetz. Das ist ein klares Signal an die Arbeitgeber, niemand soll weniger als 8,50 Euro in der Stunde verdienen. Daneben gibt es bereits tarifliche Mindestlöhne, die zum Teil höher sind, und ebenso beachtet werden müssen, wie der gesetzliche Mindestlohn. Arbeitgeber, Gewerkschaften und Beschäftigte setzen diese Regelung um, in den meisten Fällen ohne Probleme.

Doch der Wettbewerb ist hart und wird häufig auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen. Schnelle Gewinne winken für diejenigen, die sich nicht an die Regeln halten. Die Anrufer bei der DGB Mindestlohn-Hotline schildern täglich neue Fälle und Strategien, wie Arbeitgeber versuchen, den Mindestlohn auszuhebeln. Dies schadet nicht nur den Beschäftigten, sondern auch den Wettbewerbern, die durch Schmutzkonzurrenz unter Druck geraten.

Schließlich wird es so sein, wie in vergleichbaren EU-Staaten, die den Mindestlohn eingeführt haben: Er gefährdet keine Arbeitsplätze. Die Arbeit wird weiter gemacht werden müssen. Sie ist allerdings nicht mehr zum Dumpingpreis zu haben.

Die Kontrolle des Mindestlohnes ist eine staatliche Aufgabe. Der Mindestlohn hat eine wichtige ordnungspolitische Funktion. Deswegen muss der Staat dafür Sorge tragen, dass seine Gesetze eingehalten werden. Die vielen Ausnahmen, die der Gesetzgeber vorgesehen hat, erleichtern diese Aufgabe nicht gerade. Deswegen bleibt es unser Ziel, die Zahl der Ausnahmen beim Mindestlohn zu reduzieren. Am einfachsten ist ein Gesetz umsetzbar, wenn es klar und eindeutig ist. Wenn die Ampel rot ist, muss angehalten werden, das weiß jeder und es hält sich jeder daran. So einfach kann es sein.

Arbeitgeber können mit bis zu 500.000 Euro Bußgeld bestraft werden, wenn Mindestlöhne nicht gezahlt werden. Durch umfassende Kontrollen müssen diese Strafen durchgesetzt werden. Der Zoll benötigt zusätzliches Personal, in kritischen Branchen muss die Arbeitszeit

manipulationssicher erfasst werden, die Beschäftigten brauchen Anlaufstellen, an die sie sich wenden können und die Scheinselbstständigkeit muss erschwert werden, um nur einige Beispiele zu nennen.

In dieser Broschüre hat der DGB die notwendigen Maßnahmen zusammengestellt. Die Vorschläge liegen auf dem Tisch. Wir bleiben dran!



Annelie Buntenbach  
Mitglied des Geschäftsführenden DGB Bundesvorstandes

## Einleitung

Ab dem 1. Januar 2015 gilt in ganz Deutschland neben den in der Regel höheren tarifvertraglichen Branchenmindestlöhnen ein einheitlicher Mindestlohn von 8,50 Euro. Dieser gesetzliche Mindestlohn als unterster Lohnstandard wird sich nur dann durchsetzen, wenn alle Arbeitgeber sich daran halten, Schlupflöcher geschlossen und Umgehungsstrategien verhindert werden. Wie bei anderen Gesetzen auch ist der Staat dafür verantwortlich, dass die von ihm geschaffenen Regeln durchgesetzt werden. Dafür ist eine umfassende Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen erforderlich. Dies gilt für den gesetzlichen Mindestlohn ebenso, wie für die tarifvertraglichen Branchenmindestlöhne.

International zwingende tarifvertragliche Branchenmindestlöhne haben stets Vorrang vor dem gesetzlichen Mindestlohn. Diese Vorrangregelung ist wichtig, damit die von den Tarifvertragsparteien in Ausübung ihrer Tarifautonomie abgeschlossenen Branchenlösungen, die meist Mindestlohnsätze weit über dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn vorsehen, auch zukünftig faire Mindestarbeitsbedingungen vorschreiben können.

Die flächendeckende und engmaschige Kontrolle der bewährten tarifvertraglichen Branchenmindestlöhne durch die zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit muss auch nach Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns weiterhin sichergestellt sein. Dies ist insbesondere wichtig in Branchen, für die international zwingende Mindestlohntarifverträge in der Einführungsphase des gesetzlichen Mindestlohns bis höchstens 31. Dezember 2016 gelten. Die dort gezahlten Löhne werden stufenweise an den gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro herangeführt.

Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die Durchsetzung des Mindestlohnes und die Kontrolle dann am besten gelingen, wenn der Mindestlohn für alle ohne Ausnahmen gilt. Dies ist weiterhin das Ziel der Gewerkschaften.

Schon bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes wurde dieser Grundsatz missachtet. Sowohl in der Einführungsphase als auch dauerhaft gelten in Deutschland Ausnahmen. Dies schafft Schlupflöcher und Umgehungsmöglichkeiten und erschwert die Kontrollen.

So gilt der gesetzliche Mindestlohn nicht für:

- Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung
- für Auszubildende unabhängig von ihrem Alter im Rahmen der Berufsausbildung
- für Langzeitarbeitslose während der ersten sechs Monate ihrer Beschäftigung nach Beendigung der Arbeitslosigkeit
- Praktikanten und Praktikantinnen, wenn das Praktikum verpflichtend im Rahmen einer schulischen oder hochschulischen Ausbildung stattfindet sowie auch für ein freiwilliges Orientierungspraktikum im Hinblick auf Berufsausbildung oder Studienwahl während der ersten drei Monate.

Des Weiteren gilt kein Mindestlohn für Jugendliche, die an einer Einstiegsqualifizierung als Vorbereitung der Berufsausbildung oder an einer anderen Berufsbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungs-gesetz teilnehmen.

Bis zum 31. Dezember 2017 gilt zusätzlich eine Ausnahme für Zeitungszusteller- und Zustellerinnen. Im Jahr 2015 haben sie einen Anspruch auf 75 Prozent des Mindestlohnes und im Jahre 2016 auf 85 Prozent. Ab dem Jahr 2017 gilt dann auch für sie der Mindestlohn von 8,50 Euro.

## Arbeitszeiterfassung notwendig

Nicht nur Ausnahmen erschweren die Umsetzung. Darüber hinaus gibt es auch zahlreiche Abgrenzungs- und Definitionsprobleme. So muss geklärt werden, welche Lohnbestandteile, Zuschläge und Jahressonderzahlungen in den Mindestlohn eingerechnet werden können und welche nicht.

Da der Mindestlohn pro Zeitstunde gilt, muss die Arbeitszeit erfasst werden. Für die Branchen, die nach dem Schwarzarbeitsgesetz (SchwarzArbG) als kritisch gelten, sind die Arbeitgeber verpflichtet, die Arbeitszeit spätestens sieben Tage nach Erledigung aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen zwei Jahre vorzuhalten. Diese Vorschrift gilt für alle Minijobs, aber auch für das Baugewerbe, das Hotel- und Gaststättengewerbe, Personenbeförderung und Spedition, Gebäudereinigungsgewerbe, in der Fleischwirtschaft und bei drei weiteren kleineren Branchen. Darüber hinaus sind die Beschäftigten in diesen Branchen verpflichtet, den Personalausweis oder einen Pass stets bei der Arbeit mitzuführen.

Der DGB hat große Zweifel daran, ob diese Aufzeichnungspflicht ausreicht, um die Beschäftigten ausreichend vor nicht bezahlter Mehrarbeit zu schützen.

Darüber hinaus gibt es mehrere hunderttausend Saisonarbeiter- und Arbeiterinnen, die zumeist aus dem Ausland kommen und häufig nur wenige Monate oder Wochen in Deutschland beschäftigt sind. Auch für sie gilt in Zukunft der Mindestlohn. Es muss sichergestellt sein, dass die Unwissenheit und die soziale Notlage im Heimatland nicht zum Lohndumping und zur Benachteiligung dieser Personen ausgenutzt werden.

## Neue Löcher im Kontrollsystem durch Verordnungen

Mit der im Mindestlohngesetz verankerten Meldepflicht für ausländische Arbeitgeber in § 16 MiLoG und der Pflicht zur Arbeitszeiterfassung in § 17 MiLoG wurde eine Grundlage für die Durchführung effektiver Kontrollen geschaffen.

Leider räumt das Mindestlohngesetz dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) im Einvernehmen mit dem Arbeitsministerium (BMAS) sowie dem BMAS alleine das Recht ein, durch Verordnungen von diesen Regeln abzuweichen bzw. sie an die Besonderheiten bestimmter Branchen anzupassen. Von dieser Möglichkeit hat sowohl das BMF als auch das BMAS Gebrauch gemacht. Die zwei Verordnungen, die das Finanzministerium erarbeitet hat, sind allerdings aus gewerkschaftlicher Sicht ein Ärgernis, weil sie die Aufzeichnungspflichten ausgerechnet für die besonders von Missbrauch betroffenen Branchen und Tätigkeiten weitgehend aufheben. Während das BMF offensichtlich mit zahlreichen Arbeitgebervertretern gesprochen hat, wurden die Gewerkschaften im Vorfeld nicht beteiligt.

Durch die Mindestlohnaufzeichnungsverordnung werden durch angebliche Besonderheiten der sogenannten mobilen Tätigkeiten ausgerechnet diejenigen Arbeitgeber von der Verpflichtung zur Aufzeichnung des Beginns und des Endes der Arbeitszeit entbunden, bei denen die Umgehung des Mindestlohnes durch Manipulationen der Arbeitszeit am stärksten zu befürchten ist. Im Übrigen wird der Begriff der mobilen Tätigkeiten in der Verordnung viel zu pauschal und unzutreffend angewendet. Mit der Mindestlohnmeldeverordnung werden Arbeitgeber aus dem Ausland, die ihre Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen im Nacht- oder Wechselschicht, an wechselnden Orten oder bei ausschließlich mobilen Tätigkeiten beschäftigen, faktisch von der Meldepflicht befreit.

Anstelle einer Meldung der Daten der Beschäftigten und der Angaben zum Ort der Tätigkeit müssen lediglich im Rahmen einer sogenannten Einsatzplanung voraussichtliche Angaben zu den Beschäftigten und den Modalitäten des Einsatzes bis zu sechs Monaten im Voraus gemacht werden und bei späteren Änderungen nicht mehr korrigiert werden.

Die Erfahrungen mit dem Arbeitnehmerentsendegesetz zeigen, dass in diesen Bereichen die Missbräuche massiv sind und hierdurch ein fairer Wettbewerb beeinträchtigt wird. Damit wird eine wichtige Ordnungsfunktion des Mindestlohnes unterlaufen. Das kann so nicht akzeptiert werden. Auf der Grundlage der durch das BMAS erlassenen Verordnung gelten die Melde- und die Aufzeichnungspflichten nach dem MiLoG nicht für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, deren verstetigtes regelmäßiges Monatsentgelt brutto 2.958 Euro überschreitet.

Durch diese drei Verordnungen wird das durch das Mindestlohngesetz geschaffene Kontrollsystem weitgehend seiner Wirkung beraubt.

*Nordwest Zeitung<sup>1</sup>:*

### **Billiglöhne – Rumänische Arbeiter schweigen aus Angst**

**Oldenburg** Billiglöhne, unzureichende Quartiere, halblegale Verträge: Die 18 rumänischen Arbeiter, die seit zwei Monaten auf der Großbaustelle der Berufsbildenden Schule an der Maastrichter Straße arbeiten, werden ausgebeutet. Diesen Vorwurf erhebt Daniela Reim von der Beratungsstelle für mobile Beschäftigte in Oldenburg.

...

Die Rumänen wurden nach Reims Darstellung von einer Münchner Firma als Selbstständige angemeldet. „Den Arbeitern wurde ein Vertrag vorgelegt; den haben sie unterschrieben, obwohl sie gar nicht verstanden haben, was er bedeutet“, berichtet Reim. „Sie werden eingesetzt und behandelt wie Arbeitnehmer.“ So würden nicht die „Selbstständigen“ die Rechnungen schreiben, nach denen sie bezahlt werden, sondern die Münchner Firma selbst. „1200 oder 1300 Euro im Monat sind üblich“, sagt Reim. Gearbeitet werde täglich zehn Stunden und mehr – sechs Tage pro Woche. „Wenn die Baufirma Regressforderungen erfüllen muss, wird auch schon mal der Lohn gekürzt oder ganz gestrichen“, berichtet die gebürtige Rumänin, die seit 14 Jahren in Deutschland lebt. Die Münchner Firma profitiere nicht nur durch die billige Entlohnung.

„Die Konstruktion dient auch dazu, Sozialleistungen einzusparen.“

...

<sup>1</sup> [www.nwzonline.de/oldenburg/wirtschaft/rumaenische-arbeiter-schweigen-aus-angst-ausgebeutete-arbeiter-schweigen-aus-angst\\_a\\_19,0,3384530176.html](http://www.nwzonline.de/oldenburg/wirtschaft/rumaenische-arbeiter-schweigen-aus-angst-ausgebeutete-arbeiter-schweigen-aus-angst_a_19,0,3384530176.html)

Unklar ist häufig auch, welchen Status die Beschäftigten haben. Zu befürchten ist, dass die Zahl der Selbstständigen beziehungsweise Scheinselbstständigen zunehmen wird. Die Scheinselbstständigkeit wird in der Regel vom Auftraggeber veranlasst. Die Beschäftigten werden unter Druck gesetzt, ein Gewerbe anzumelden und sind damit für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge selbst verantwortlich. Auf diese Weise entziehen sich die Auftraggeber ihren sozialen Verpflichtungen. Die Abgrenzung von Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit ist im deutschen Recht unpräzise; besonders bei kurzfristigen Einsätzen ist das Risiko, erwischt zu werden, gering.

Ein weiterer Umgehungstatbestand ist die Schwarzarbeit. Menschen werden unter Druck gesetzt, Bedingungen zu akzeptieren, die die Allgemeinheit schädigen und den Wettbewerb verzerren. Die Schwarzarbeit dient sowohl der Steuer- und Sozialabgabenhinterziehung als auch der Lohnhinterziehung. Profitieren wird von der Schwarzarbeit in der Regel der Auftraggeber, nicht der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin.

Weit verbreitet ist auch die sogenannte Teilzeitschwarzarbeit. In diesem Fall wird ein Minijob offiziell angemeldet, tatsächlich aber in Vollzeit gearbeitet, während der den Minijob übersteigende Betrag ebenfalls schwarz ausgezahlt wird. In diesem Fall werden die Beschäftigten sowohl um einen Teil ihres Lohnes, als auch um die Sozialversicherungsbeiträge geprellt.

## Überwachung des Arbeitsmarktes ist komplex

Wirksamkeit und damit auch Akzeptanz des Mindestlohnes wird nur erreicht, wenn umfassende Kontrollen stattfinden und die Arbeitgeber nicht sicher sein können, dass eine Missachtung des Mindestlohnes ungeahndet bleibt. Für die Überwachung des Arbeitsmarktes beziehungsweise für die Kontrolle des Mindestlohnes sind verschiedene Behörden zuständig. So überwacht:

- der Zoll beziehungsweise die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) die Einhaltung der Löhne und hat verschiedene Aufgaben nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG).
- Die deutsche Rentenversicherung überwacht – ähnlich der Steuerverwaltung – die korrekte Abführung der Beiträge zur Sozialversicherung. Sie führt flächendeckend mindestens alle vier Jahre Kontrollen in den Unternehmen durch.
- Die Bundesagentur für Arbeit überwacht die Leiharbeitsunternehmen und erteilt die Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung. Ebenso kann sie diese wieder entziehen. Dies gilt auch für die Unternehmen, die aus dem Ausland Leihkräfte entsenden.
- Die Gewerbeaufsicht kümmert sich um die Einhaltung des Arbeitsschutzes, des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes.
- Bei den Kommunen wiederum gibt es Gewerbeämter, die in erster Linie dafür zuständig sind, die Gewerbeanmeldung entgegenzunehmen und zu prüfen.
- Darüber hinaus gibt es noch spezielle Einrichtungen in den Branchen, wie zum Beispiel die Soka-Bau (Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes), die insbesondere die Einhaltung von branchenspezifischen beziehungsweise im Tarifvertrag geregelten Leistungen überwacht.

Die Regelungen zum Mindestlohn selbst und die Rahmenbedingungen für die Überwachung des Arbeitsmarktes sowie die Kontrolle der Mindestlöhne sind also äußerst komplex. Es wird sich zeigen, ob unter diesen Bedingungen der Mindestlohn tatsächlich wirksam umgesetzt werden kann. Gegebenenfalls muss der Gesetzgeber nachsteuern.

Eine wichtige Rolle kommt den Betriebsräten als erste Ansprechpartner bei Problemen zu. Aber Beschäftigte und Betriebsräte benötigen Erfahrungswissen, um die neue Regelung anwenden zu können. Die Gewerkschaften werden dies durch gezielte Informationen und Schulungen unterstützen.

## Verbesserung der Kontrollen

Der DGB hat in einem Workshop mit den Mitgliedsgewerkschaften und den beteiligten Behörden die Situation analysiert. Nach Einschätzung der Gewerkschaften ist derzeit eine umfassende Kontrolle der Mindestlöhne nicht gewährleistet. Die Leistungsfähigkeit der Überwachung ist deswegen zu verbessern.

## DGB-Forderungen:

### Überwachung des Arbeitsmarktes verbessern

#### 1. Ausreichend Personal bei Zoll und FKS

Nach gewerkschaftlicher Einschätzung sind zur Durchführung der Kontrollaufgaben mindestens 2.000 zusätzliche Arbeitskräfte beim Zoll beziehungsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) erforderlich. Ob dies tatsächlich ausreicht, kann erst beurteilt werden, wenn das Gesetz in Kraft getreten ist. Die Bundesregierung selbst will 1.600 neue Stellen zusätzlich zu den derzeit 6.869 Planstellen schaffen. Dabei unterstellt das Finanzministerium, dass ca. 4,9 Millionen Arbeitsplätze beziehungsweise Beschäftigte zusätzlich geprüft werden müssen. Da eine flächendeckende Prüfung nicht möglich sein wird, soll eine risiko-orientierte Auswahl der zu prüfenden Arbeitgeber erfolgen.

Allerdings steht das Personal für diese 1.600 Stellen im Jahr 2015 noch nicht zur Verfügung. Nach derzeitigem Stand soll die Personalaufstockung erst im Jahr 2019 abgeschlossen sein. Das Finanzministerium begründet dies damit, dass eine spezielle fachliche Ausbildung sowie eine Waffenträgerausbildung erforderlich ist. Allerdings sind die zur Zeit vorhandenen Ausbildungskapazitäten für das Erreichen dieses Zieles zu gering. Mehr als die Hälfte der pro Jahr jeweils neu ausgebildeten 320 Kräfte werden schon allein dafür benötigt, die circa 190 pro Jahr ausscheidenden Kräfte zu ersetzen. Die bis 2019 über diesen Ersatzbedarf hinaus ausgebildeten 130 Kräfte reichen gerade aus, um die bereits heute bestehende Lücke von über 600 unbesetzten Planstellen zu füllen. Eine Aufstockung der Ausbildungskapazitäten ist bisher nicht geplant.

Die Ausbildungsdauer beträgt im gehobenen Dienst drei Jahre und im mittleren Dienst zwei Jahre. Diese Ausbildung ist auch weiterhin erforderlich. Außerdem ist von einer Einarbeitungszeit von mindestens ein bis drei Jahren nach der erfolgreich abgeschlossenen Berufsausbildung auszugehen. Derzeit gibt es noch ausreichend Bewerber, die sich für eine Tätigkeit beim Zoll interessieren. Deswegen liegt es an der Politik, hier für ausreichende Ausbildung zu sorgen, damit das Personal den gestiegenen Anforderungen gerecht werden kann.

#### 2. Zentrale Meldestellen schaffen

Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass Kontrollen vielfach erst dann erfolgen, wenn konkrete Hinweise gegeben werden. Dies sollte auch in Deutschland auf einfachem Weg möglich sein. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen können in der Regel nicht einschätzen, wer für die Kontrolle von Verstößen in der Arbeitswelt zuständig ist. Der DGB fordert, eine zentrale Melde- und Beschwerdestelle zu schaffen, an die sich Beschäftigte wenden können, wenn sie Verstöße melden wollen.

Für die Beweisführung sind manchmal persönliche Zeugenvernehmungen nicht zu ersetzen. Dabei muss aber sichergestellt sein, dass die Personen, die Verstöße melden, geschützt werden. Es müssen deswegen Verfahren entwickelt werden, die sicherstellen, dass weder Arbeitgeber noch Auftraggeber ihre Identität erfahren. Vor allem beistaatsanwaltschaftlichen Ermittlungen sind anonyme Hinweise nicht ausreichend. Der Kontakt zu potentiellen Zeugen kann zum Beispiel über eine zentrale Stelle erfolgen, so dass zumindest gegenüber dem Arbeitgeber ausreichend Schutz besteht.

Beschäftigte oder Betriebsräte, die Unregelmäßigkeiten melden, beschwerten sich häufig darüber, dass sie keine Rückmeldung erhalten beziehungsweise ihnen nicht mitgeteilt wird, in welcher Form der Sache nachgegangen wurde. Die Beschwerdeführer(innen) werden so entmutigt und davon abgehalten, weitere Missstände anzuzeigen. Den Rückmeldungen stehen derzeit datenschutzrechtliche Gründe entgegen, die respektiert werden müssen. Dennoch sollten diejenigen, die einen Hinweis auf einen Verstoß gegeben haben, zumindest in allgemeiner Form eine Rückmeldung erhalten, etwa in der Form, dass der Anzeige nachgegangen wird, die Missstände abgestellt werden konnten oder ein Verfahren eingeleitet wurde.

Wenn Verstöße festgestellt werden, müssen diese systematisch sanktioniert werden. Die bei Verstößen zu verhängenden Bußgelder beziehungsweise weitergehende Strafen müssen tatsächlich durchgesetzt werden. Nur, wenn die Nichtzahlung von Mindestlöhnen teurer ist als die korrekte Gewährung von Löhnen, wird dies die Arbeitgeber und die „schwarzen Schafe“ abschrecken. Ebenso muss illegale Beschäftigung, Arbeitsausbeute und die Hinterziehung von Steuern und Sozialbeiträgen geahndet werden.

Die damit befassten Staatsanwaltschaften sind häufig mit diesen Problemen nicht vertraut. Der DGB fordert daher die bundesweit flächendeckende Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften. Beispielsweise im Land Niedersachsen wurden hiermit gute Erfahrungen gemacht.

### 3. Zusammenarbeit der Behörden verbessern

Mit der Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) und der Änderung der Gewerbeanzeigerordnung sind einige Kritikpunkte der Gewerkschaften aufgegriffen worden. Die nach der Gewerbeordnung für die Entgegennahme der Gewerbeanmeldung zuständigen Stellen sind in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden nach dem SchwarzArbG aufgenommen worden. Die Zusammenarbeit und der Datenaustausch der beteiligten Behörden muss aber weiter verbessert und mit Leben gefüllt werden. Hierbei dürfen keine datenschutzrechtlichen Hindernisse entstehen. So ist es zum Beispiel derzeit den Gewerbebeamten untereinander verboten, Daten auszutauschen. Diese Daten sind aber für die Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit erforderlich, vor allem dann, wenn bereits Missbräuche aufgedeckt wurden.

### 4. Bei Kontrollen der Sozialversicherungsbeiträge prüfen, ob Mindestlöhne gezahlt werden

Eine wichtige Unterstützungsfunktion für die Durchsetzung von Mindestlöhnen hat die Kontrolle der Sozialversicherungsbeiträge. Die deutsche Rentenversicherung prüft mindestens alle vier Jahre alle Unternehmen flächendeckend. Wenn hier nachweislich festgestellt werden kann, dass der Mindestlohn oder Mindestlöhne nach dem Entsendegesetz nicht gezahlt wurden, ist die Rentenversicherung berechtigt und verpflichtet, die Sozialversicherungsbeiträge nachzufordern.

Allerdings ist ein Rückschluss darauf, ob die Mindestlöhne korrekt gezahlt wurden, häufig nicht möglich, weil es keine Meldepflicht über die lohnzahlungspflichtigen Stunden gibt. Nicht in allen Unternehmen wird die Arbeitszeit vollständig erfasst und/oder aufgezeichnet. Die Rentenversicherungsträger sind allerdings keine Ermittlungsbehörden der Staatsanwaltschaften, sondern Fachbehörden. Ihre Befugnisse sind beschränkt auf nur geringfügige buß- und zwangsgeldbewehrte Mitwirkungspflichten.

Aufzeichnungen zur Arbeitszeit bezüglich des Mindestlohnes (und das auch nur in bestimmten Branchen und bei den Minijobs) müssen darüber hinaus nur zwei Jahre aufbewahrt werden, während die Kontrollen durch die Rentenversicherung in der Regel nur alle vier Jahre erfolgen. Die Aufbewahrungsfrist muss diesem Prüfrhythmus angepasst werden.

Auch das Personal bei der Deutschen Rentenversicherung Bund, das mit der Überwachung des Einzugs der Sozialversicherungsbeiträge befasst ist, sollte aufgestockt werden.

### 5. Zeiterfassung

Fraglich ist, ob die durch den Arbeitgeber vorgenommene Zeiterfassung ausreichend und vor Manipulationen geschützt ist. Zumindest in den kritischen Bereichen (siehe § 2a SchwarzArbG) sollte deswegen eine manipulationsgeschützte Zeiterfassung erfolgen. Dies kann geschehen durch ein einfaches System, das bei Betreten und Verlassen des Betriebsgeländes die Arbeitszeit erfasst. Dabei muss sichergestellt sein, dass der Zugriff auf die Daten der Zeiterfassung nicht in der Hand des Arbeitgebers liegt, sondern ausschließlich in der Hand der Kontrollbehörden.

Auf schwedischen Baustellen wird dieses Modell derzeit erprobt. Auch in Deutschland sollen Modellversuche zur manipulationssicheren Zeiterfassung erfolgen. Die Zeiterfassung sollte zunächst in den Branchen erprobt werden, die als missbrauchs anfällig gelten und bei den Minijobs.

Schwarzarbeit erfolgt oft auch in Verbindung mit einem Minijob. Für Minijobs ist zumindest eine Aufzeichnungspflicht vorgesehen, die aber derzeit nicht manipulationssicher ist. Der Minijob wird offiziell gemeldet und darüber hinausgehende Beträge werden „schwarz“ abgerechnet. Diesen Sachverhalt hat auch die Bundesregierung in ihrem „Zwölften Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“ hervorgehoben (S.8). Die Kombination mit Schwarzarbeit erfolgt sowohl bei Minijobs in der Hauptbeschäftigung als auch in Nebenbeschäftigung. Zu vermuten ist, dass auch viele Personen aus dem Ausland in derartigen Konstruktionen tätig sind. Entgegen dem Trend hat die Zahl der Minijobs von ausländischen Beschäftigten in den letzten fünf Jahren deutlich zugenommen. Eine wirkungsvolle Erfassung der Arbeitszeit würde dieses Umgehungsmodell erschweren.

### 6. Scheinselbstständigkeit erschweren

Die Abgrenzung von Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit muss verbessert werden. Die in Deutschland geltenden gesetzlichen Regelungen wurden mehrfach geändert. Zunächst wurde das Gesetz im Jahre 1999 verschärft, indem anhand einzelner konkreter Beurteilungskriterien eine Einstufung vorgenommen wurde, ob Selbstständigkeit vorliegt oder nicht. Hierdurch war sowohl für den Auftraggeber als auch für den Auftragnehmer beziehungsweise Beschäftigten der Sachverhalt klar und transparent.

Mit den Hartz-Reformen wurde dieser Kriterienkatalog wieder abgeschafft und durch eine sehr allgemeine Regelung im § 7 SGB IV ersetzt. Dies sollte angeblich die Existenzgründung erleichtern und Bürokratie abbauen. Im § 7 SGB IV sind nur noch zwei

Anhaltspunkte formuliert: ob die Tätigkeit nach Weisung eines Auftraggebers ausgeführt wird und ob eine Eingliederung in die Organisation des Weisungsgebers erfolgt ist. Die Deutsche Rentenversicherung entscheidet aufgrund einer Gesamtwürdigung aller Umstände, ob Selbstständigkeit vorliegt oder nicht. In der Praxis ist der Umgang mit diesen sehr allgemeinen Rechtsbegriffen häufig sehr schwierig. Dies befördert den Missbrauch.

Die Beteiligten haben die Möglichkeit, zur Klärung des Sachverhaltes bei der Rentenversicherung eine schriftliche Entscheidung zu beantragen. Die Rentenversicherung kann auch von Amts wegen ein Verfahren einleiten. Die Scheinselbstständigkeit entbindet den Auftraggeber weitgehend von seinen Verpflichtungen. Die Folge ist, dass die Beschäftigten von den Auftraggebern beziehungsweise Arbeitgebern häufig unter Druck gesetzt werden, eine Scheinselbstständigkeit zu akzeptieren, obwohl deutliche Merkmale einer abhängigen Beschäftigung vorliegen.

Problematisch ist die Abgrenzung von Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit insbesondere bei Beschäftigten aus dem Ausland, die in Deutschland arbeiten. In der Regel sind sie nur kurzfristig in Deutschland tätig, sodass eine systematische Überwachung schwierig ist. Beschäftigte aus dem Ausland – vor allem aus den osteuropäischen Beitrittsstaaten – sind aufgrund ihrer sozialen Situation erpressbar und über ihre Rechte in der Regel nicht informiert. Ob tatsächlich Beiträge und Steuern – auch in den Heimatländern – korrekt gezahlt werden, ist in vielen Fällen zweifelhaft.

Der DGB fordert deswegen klare Regeln zur Abgrenzung von Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit. Sinnvoll ist, zum Rechtsstatus aus dem Jahr 1999 zurückzukehren und konkrete Abgrenzungskriterien einzuführen.

Wenn eine Scheinselbstständigkeit vorliegt, ist der Auftraggeber verpflichtet, die Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen der Verjährungsfrist (vier Jahre) nachzuzahlen.

Es kommt aber immer wieder vor, dass zwar eindeutig ein Beschäftigungsverhältnis vorliegt, jedoch unklar ist, wer der Arbeitgeber ist. Beispielsweise zahlen Kolonnenführer(innen) Geld aus, welches sie bar erhalten haben und „selbstverständlich“ wissen sie nicht, wie die Person genau heißt, von der sie es erhalten haben. In diesem Fall können keine Beiträge geltend gemacht werden oder allenfalls mit großer Verzögerung, falls zum Beispiel ein Strafverfahren abgeschlossen werden kann.

Der DGB schlägt vor, für solche Fälle ein Arbeitsverhältnis mit dem eigentlichen Nutznießer der Arbeitsleistung, zum Beispiel dem Generalunternehmer, zu fingieren. Dieser würde dadurch auch für die Sozialversicherungsbeiträge haften.

Bei Beschäftigten aus dem Ausland ist notwendig, dass in jedem Fall Unterlagen zum Krankenversicherungsschutz und, im Fall von selbstständigen Leistungen ohne Niederlassung im Inland, eine Bescheinigung über die Steuerpflicht im Wohnsitzland mitgeführt werden muss. Nur so kann überprüft werden, ob im Heimatland Steuern und Abgaben tatsächlich gezahlt werden.

## **7. Gewerbeämter müssen Anmeldung von Selbstständigen prüfen**

Die Gewerbeämter haben mit der neuen Gewerbeanzeigenverordnung ab dem 1.1.2015 die Möglichkeit, Gewerbeanzeigen in Zukunft auf Anhaltspunkte für Scheinselbstständigkeit zu überprüfen. Bei Hinweisen auf Scheinselbstständigkeit können die Gewerbeämter die Informationen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit übermitteln, damit von dort die Sachverhalte überprüft werden können. Da eine flächendeckende Überprüfung nicht möglich ist, sollten die Gewerbeämter der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gezielte Hinweise geben, wenn der Verdacht auf Scheinselbstständigkeit vorliegt. Die Auswirkungen dieser Regelung müssen noch geprüft werden.

Allerdings können die Gewerbeämter derzeit Gewerbeanmeldungen nicht zurückweisen. Wegen der geschützten Gewerbefreiheit wird die Anmeldung nicht fachlich und inhaltlich geprüft. Sie wird nur entgegengenommen. Dies lädt zum Missbrauch ein. Es sollte deswegen zumindest eine vertiefte Prüfung erfolgen, ob das Gewerbe auch tatsächlich ausgeübt werden kann. Gleichzeitig sollte geprüft werden, ob im Gewerberecht nicht gewisse Mindestanforderungen aufgenommen werden können. Verbunden wäre dies mit dem Recht, den Antrag auch abzulehnen, sofern die Mindestanforderungen nicht erfüllt sind.

Darüber hinaus ist erforderlich, dass die Gewerbeämter die Daten der Gewerbeanmeldungen untereinander austauschen, um Unregelmäßigkeiten aufdecken zu können. Die Weitergabe der Daten an die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist bereits nach derzeitiger Rechtslage möglich, sodass bei örtlichen Kontrollen die Angaben überprüft werden können.

# Impressum

Herausgeber:  
DGB Bundesvorstand  
Abteilung Arbeitsmarktpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

verantwortlich für den Inhalt:  
Annelie Buntenbach, VB 04

Redaktion:  
Johannes Jakob

Titel-Foto:  
DGB / Simone M. Neumann

Satz und Druck:  
PrintNetwork pn GmbH

Stand:  
Januar 2015

Den Preis dieser Broschüre und Kosten für Porto und Versand  
können Sie beim DGB-Online-Bestellservice einsehen.

Bestellung von Broschüren und Materialien des DGB bitte NUR über  
das DGB-Online-Bestellsystem:

Link: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de)

Schriftliche Bestellungen NUR für Bestellerinnen/Besteller ohne Zugang zum Internet:  
PrintNetwork pn GmbH, Stralauer Platz 33 – 34, 10243 Berlin